

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: 15320121152042

UDC \_\_\_\_\_

廈門大學

碩 士 學 位 論 文

中国地方政府性债务问题研究

The Research of Local Government Debt Problem in China

高 磊

指导教师姓名: 赖小琼 教授

专 业 名 称: 政 治 经 济 学

论文提交日期: 2015 年 月

论文答辩时间: 2015 年 月

学位授予日期: 2015 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2015 年 月

# 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

# 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（        ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于        年        月        日解密，解密后适用上述授权。

（        ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年        月        日

## 摘 要

近几年来，地方政府性债务问题备受社会关注和争议。由于其规模巨大、风险点集中、形式隐蔽不易被监督等原因，而一度引起学界及政府部门的普遍担心。地方政府性债务问题并非某个单一问题，在我国，其涉及财政体制改革、投融资体制改革、新型城镇化建设、政府职能转型等方方面面，是一项复杂的系统性问题。

地方政府性债务的现状表明，其虽然面临一些风险点，但总体来讲是可控的，引发较大规模违约的可能性较小。另一方面，从投融资的角度来看，无论是其对经济增长速度的贡献度还是其社会融资规模中所占的比重，都表明其对于经济发展尤其是新型城镇化建设的巨大作用。

已有的研究成果及政策措施往往过度关注地方政府性债务的风险，而弃其作用于不顾。在现有的融资渠道（发行地方政府债券、政企合作的 PPP 模式）远无法取而代之的情况下，如果一味坚持用“堵”的思路来治理地方政府性债务问题，那么很容易引发更为严重的风险。

本文坚持辩证地看待地方政府性债务问题，在分析其现状的基础上，从制度变迁的角度详细论证了地方政府性债务形成及扩张的原因。其次，从投融资的角度测算了地方政府性债务对经济增长的拉动作用，通过分析地方政府即将面临的巨大资金缺口论证了以“堵”为主的治理思路的欠妥之处。最后，通过比较研究国外地方政府债务管理制度，结合我国现有制度存在的问题和不足之处提出改进建议和意见。

关键词：地方政府性债务；制度变迁；资金缺口；政策建议

## Abstract

In recent year,the local government debt problem becomes a hotly debated topic. Because of the huge scale、risk concentration、hidden and hard supervision, and so on,scholars and officials become more and more worried.The local government debt problem is not only a problem of debt from local government,in China,it is related with financial system reform、investment and financing system reform、the new urbanization construction、the functions of the government conversion.

The present status of local government debt reviews that the it is less likely to default on a large scale,although it dose have some risks.In addition,from the view of investment and financing,local government debt contributes to the speed of economic growth very much,and also accounts for a large proportion of social financing scale.

The existing research results and policies focus on the risk of local government debt too much,and as a result,they easily ignore the contributions the local government debt has made.As the existing financing channels(government bonds、public-private-partnership model) cannot take the place of local government debt,it is not wise to deal with local government problem by banning,after all," banning " causes trouble more easily.

This article insists to look at local government debt problem dialectically. Firstly,the article analyses the status of local government debt,and dig the reasons of the production and explosion of local government,from the view of institutional change.Then, by calculating the contribution of local government debt to economic growth,from the point of investment and financing,the article express the opinion that dealing with local government debt by banning is not wise.At last,by comparing the foreign institutions about the management of local government debt,the article put forward improvement some suggestions and comments to solve the problem of the local government.

Key words : Local government debt ; institutional change ; Funding gap ; policy suggestions.

## 目 录

第一章 引言.....	1
一、选题背景.....	1
二、选题意义.....	2
三、研究框架.....	3
四、研究方法.....	5
第二章 地方政府性债务概念界定及文献综述.....	6
一、地方政府性债务的概念界定.....	6
二、地方政府性债务的相关理论.....	8
三、文献综述.....	10
第三章 地方政府性债务基本现状及问题分析.....	17
一、关于数据来源.....	17
二、地方政府性债务产生发展情况.....	17
三、地方政府性债务余额及其增长率.....	19
四、地方政府性债务结构.....	19
五、地方政府性债务问题分析.....	24
第四章 制度变迁与地方政府性债务问题的产生.....	26
一、地方政府性债务产生的必要条件.....	26
二、地方政府性债务产生的充分条件.....	28
第五章 地方政府性债务对经济增长的作用分析.....	35
一、投资角度.....	35
二、融资角度.....	39
第六章 后地方政府性债务时代的新问题.....	42
一、未来一年地方政府资金需求.....	42
二、未来一年政府资金来源.....	45
三、资金缺口.....	48
第七章 国外地方政府债务制度比较研究.....	50

一、举债权限、方式及用途.....	50
二、地方政府债务管理制度.....	52
三、地方政府债务风险控制制度.....	52
第八章 对现有政策的评价及相应政策建议.....	54
一、现有政策及其评价.....	54
二、关于地方政府债务问题的政策建议.....	57
第九章 结论.....	62
参考文献.....	63
致 谢.....	65

## Content

<b>Chapter1 Introduction.....</b>	<b>1</b>
Background.....	1
Research Meaning.....	2
Research Contents.....	3
Research Methods.....	5
<b>Chapter2 Definition and Review of Current Research .....</b>	<b>6</b>
Definiton of Local Government Debt.....	6
The related theory of Local Government Debt.....	8
Review of Current Research .....	10
<b>Chapter3 Basic situation .....</b>	<b>17</b>
Date sorce.....	17
Generation and development.....	17
Scale and growth rate.....	19
Structure.....	20
The risk of the local government debt.....	24
<b>Chapter4 Institutional change and generation.....</b>	<b>26</b>
necessary condition for generation.....	26
sufficient condition for generation.....	28
<b>Chapter5 Effect analysis for economic growth.....</b>	<b>35</b>
The view of investment.....	35
The view of financing.....	39
<b>Chapter6 The new risk.....</b>	<b>42</b>
Money demand in next year.....	42
Money supply In next year.....	45
The funding gap.....	48
<b>Chapter7 Comparative study on foreign local government debt.....</b>	<b>50</b>



Borrowing authority、 methods and purpose.....	50
Management system of local government debt.....	52
Risk control system of local government debt.....	52
Chapter8 Evaluation and Suggestionsof the existing policy.....	54
The evaluation of the existing policy.....	54
Corresponding policy recommendations.....	57
Chapter9 Conclusion.....	62
References.....	63
Acknowledgement.....	65

## 第一章 引言

### 一、选题背景

#### （一）国际背景

2007 年上半年，美国房地产市场出现次级房屋信贷危机。随后演变成席卷全球的金融危机，并将各国经济拖入停滞或衰退的泥潭中。

面对危机的冲击，各国政府纷纷“入市”，相继出台了一系列救市方案对本国的大型金融机构实施救助，以此稳定本国金融市场秩序，防止经济情况继续恶化。

就在各国政府忙于充当本国经济“救世主”不断推出刺激经济增长的宽松政策的同时，各国政府赤字和负债水平不断上升，政府性债务危机开始频频暴发。2009 年底，随着主权债务评级的下调，希腊成为欧洲第一个发生主权债务危机的国家，由此拉开了欧洲主权债务危机的大幕。就在欧洲经济为其主权债务危机困扰不已之际，远在大洋彼岸的美国也即将迎来其债务上限及财政悬崖的难关，而处在亚欧大陆另一端的中国也开始意识到其地方政府性债务问题的严重性。

#### （二）中国地方政府性债务问题回顾

2008 年，整个世界经济遭受金融危机重创。虽然我国本土未发生金融危机，但在经济全球化的今天，国内经济依然未能避免危机带来的不良影响。为应对危机产生的不良影响，四万亿救市方案匆匆出台。该方案的实施在一定程度上保证了国内经济的快速增长，但随着时间推移，其“副作用”也开始逐渐显露，其中之一便是地方政府性债务规模的迅速扩张。

2009 年 11 月 6 日，财政部下发通知禁止地方政府通过违规担保进行非法融资，该通知对地方财政违规担保融资问题及需要采取的措施作了概括说明。由此，“政府融资平台”问题开始引起社会关注。

2010 年 6 月 10 日，国务院就地方融资平台（以下简称“融资平台”）治理下发通知，阐明了融资平台的含义，针对其存在的问题作了相关说明，并就上述问题提出了五点治理措施。

2010 年 8 月 2 日，银监会下发融资平台贷款清查通知，向各银行业金融机构下达了“平台贷款”问题的清查命令。10 月 11 日，银监会再次发文，敦促银

行业金融机构对平台贷款进行全面及时的清查。

2010 年 12 月 16 日，银监会针对融资平台贷款风险提出 3 条（17 小条）治理意见，随后，就同一问题，又进行了两次发文。

2011 年 2 月 13 日，国务院下发审计通知，按照通知要求，审计署先后两次组织全国范围内的审计。2013 年上半年，国务院再次下发审计通知，据此，2013 年 8 月至 9 月，审计署针对地方政府性债务进行了第三次审计（同时也是规模最大的一次）。

随着财政部、银监会、审计署等部门对地方政府性债务清查工作的结束，地方政府性债务的全貌浮出水面。地方政府性债务问题结束了“诊断期”内以“堵”为主的被动治理方式，开始进入以“疏”为主的主动治理阶段。

2013 年 6 月 25 日、2014 年 5 月 19 日财政部先后印发地方政府自行发债试点及自发自还试点办法，意在通过自行发债试点缓解地方财政困局。

2014 年 8 月 31 日，预算法修改决定由全国人大常委会通过。新预算法对地方政府预算“不列赤字”的规定作了突破，在允许地方政府举借债务的同时也从五个方面作出了限制性规定。

2014 年 9 月 23 日，财政部印发 PPP 模式推广通知，旨在通过政企合作的方式吸引社会资本参与基础设施建设以减轻地方政府的压力。

2014 年 10 月 2 日，国务院下发《关于加强地方政府性债务管理的意见》（以下简称“43 号文”），明确了地方政府性债务管理的总体要求，从规范融资机制、控制债务规模、加强预算管理、建立债务风险管理体系等方面对地方政府性债务管理作了规定。同时，43 号文也成为治理地方政府性债务最系统、最全面的专门文件。

作为 43 号文的配套制度，财政部先后印发《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》、《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》以及《关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知》。与此同时，国家发改委也于 2014 年 12 月 2 日下发了《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》。

综上所述，从 2009 年底至今，国务院及其相关部委针对地方政府性债务问题先后下发多份重要文件，由此足见地方政府性债务问题的严重性。

## 二、选题意义

新常态经济下，地方政府性债务问题已不再是一项单纯的债务问题更是我国经济发展过程中所面临的一项系统性问题。其不仅涉及经济增长方式转变、政府职能转变等经济转型问题还涉及城镇化建设、环境污染等重大经济发展问题。如何在不损害经济健康发展的前提下破解地方政府性债务问题从而实现转“危”为“机”，是本文的研究重点，也是文章意义所在。

本文通过描述我国地方政府性债务的现状深入分析了其特点，并从制度变迁的角度详细考察了地方政府性债务问题产生及扩张的充要条件，在定量分析地方政府性债务在经济发展中的作用的的基础上，对地方政府性债务的风险进行了再思考。同时，结合美国等 8 个国家的地方政府债务管理制度，提出适合我国的政策建议。具体而言，本选题具有以下意义：

1. 通过实证分析，从投融资的角度衡量地方政府性债务对经济的影响和作用，消除舆论对地方政府性债务的偏见，以实现中国特色的“地方政府性债务”向国际上规范的“地方政府债务”的过度，从而充分发挥债务融资在地方政府履行经济职能中的巨大作用。

2. 通过辩证分析，揭示地方政府性债务问题鲜为人注意到的风险点：即现阶段下，地方债的风险已经不再是违约风险，而是作为影响地方经济发展的一种重要融资渠道，其停止或者被大大限制后所产生的经济衰退的风险。为下一步改进地方政府性债务问题的治理措施提供有益思路。

3. 在研究和比较国外成熟的地方政府债务管理制度的基础上，通过梳理国内现有的地方政府性债务治理措施，辩证地分析了其内在的不足和缺陷，并结合中国特殊的国情，提出转“危”为“机”化解地方政府性债务问题的新思路。

### 三、研究框架

如下图所示，本文共分为九章。第一章系引言，包括选题背景、选题意义、研究框架及研究方法等四部分。第二章是地方政府性债务的相关理论及文献综述，该部分界定了“地方政府性债务”的含义，介绍了国外与地方政府债务相关的理论，就国内地方政府性债务问题的相关文献进行了系统梳理。第三章是地方政府性债务基本现状分析，通过数据搜集和整理从不同角度全面描述和分析了现阶段我国地方政府性债务的特征。第四章是制度变迁与地方政府性债务问题的产生，从必要条件和充分条件两个角度详细论证了制度变迁对地方政府债务问题的

作用和影响。第五章是地方政府性债务对经济增长的作用分析，从投融资两个维度系统衡量了地方政府性债务对经济增长尤其是地方经济增长的作用和影响，为下一章的分析做铺垫。第六章是对地方政府性债务风险的再认识，从地方政府性债务对经济增长作用的角度去重新审视现阶段地方政府性债务面临的新风险，即在现有的合规融资渠道远未完全替代地方政府性债务的情况下，对地方政府性债务的严格限制很容易导致经济尤其是地方经济的疲软甚至衰退，在此情况下，作为经济人的地方政府是否会通过创造一种新的“地方政府性债务”来应对上述问题，尚未可知。第七章是对国外地方政府债务管理制度的比较研究，从举债权限、管理制度、风险控制制度等三个方面对八个国家的地方债务管理制度进行了比较，为改进和完善我国地方政府债务管理制度提供了有益借鉴。第八章对现有政策的评价及相应政策建议，结合前几章的分析，就当前针对地方政府性债务所采取的政策、措施进行梳理和评价，指出其不足之处，并有针对性地给出了相应的修改建议。第九章系结论，总结归纳了全文的观点。

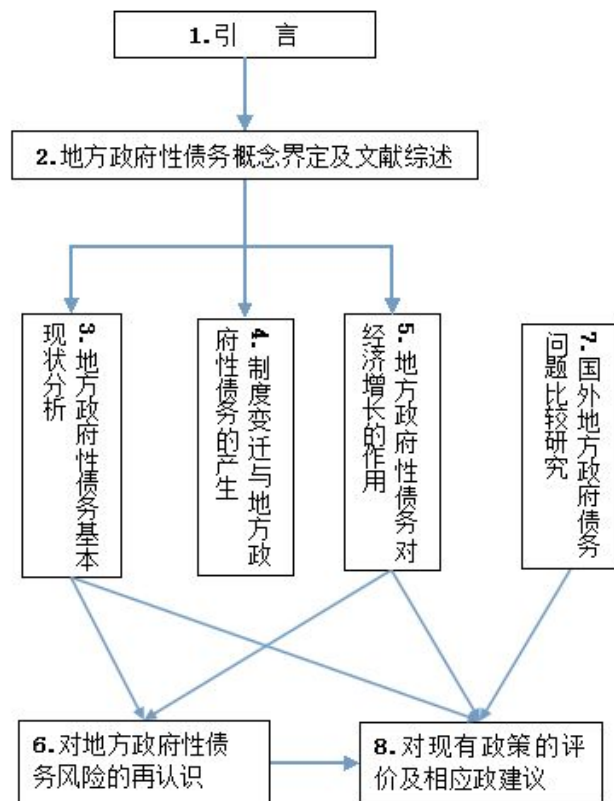


图 1.1：文章结构图

## 四、研究方法

本文对地方政府性债务问题的研究主要涉及四种研究方法：制度分析法、辩证分析法、比较分析法、实证分析法。

### 1. 制度分析法

文章从制度变迁角度分析了地方政府性债务产生的充分必要条件。主张地方政府性债务的产生与地方政府在经济发展中的角色定位有着密切联系，而地方政府在经济发展中所扮演的角色又是由不同的经济制度（主要是投资制度、财税制度）决定的。因此，地方政府性债务与其说是经济发展的产物，不如说是制度变迁的产物。

### 2. 辩证分析法

不管是地方政府性债务产生的原因，还是地方政府性债务的风险及相应采取的措施，本文坚持辩证地（即从地方债的风险和作用两个角度）去讨论上述三个问题。现有研究成果仅仅在研究地方债产生的原因中坚持了辩证法（而且对地方债的作用仅仅是一笔带过而已），在研究地方债的风险和应采取的措施时却又未坚持辩证法。由此导致的不良结果是，现行的措施往往以治理地方债自身风险为假设前提，弃地方债的作用于不顾，而在现有融资机制无法完全替代地方债的情况下，其必然导致巨大的融资缺口，由此造成的风险很可能会大于地方债自身的风险，甚至会催生新的非法融资问题。

### 3. 比较分析法

本文通过比较分析，对来自六大洲、处于不同发展阶段及拥有不同国家组织形式的八个国家的地方政府债务管理制度进行了考察。通过比较发现，虽然各个国家经济发展水平及国家组织形式不同，但在地方政府债务管理制度方面却有着很多类似的地方，这些类似之处对我国早日建立规范的地方债务管理制度提供了有益借鉴。

### 4. 实证分析法

不管是对地方政府性债务现状的描述及分析，还是对地方政府性债务对经济增长所起到的作用的衡量，以及对现阶段地方政府性债务所面临的新的风险的分析，本文均采用了实证分析的方法，力图用数字和事实支持文章的观点和主张。

## 第二章 地方政府性债务概念界定及文献综述

### 一、地方政府性债务的概念界定

本文的研究对象为地方政府性债务。按照责任的不同，国家审计署将政府性债务划分为三类，即负有偿还责任、担保责任及一定救助责任的债务。而地方政府性债务则是指除中央政府外省、市、县、乡各级地方政府的政府性债务。

值得一提的是，根据中国知网期刊数据库的检测结果，在已有地方政府性债务问题的研究成果中，“地方政府债务”一词的使用频率最高，“地方债”次之，而使用“地方政府性债务”的研究则较少。

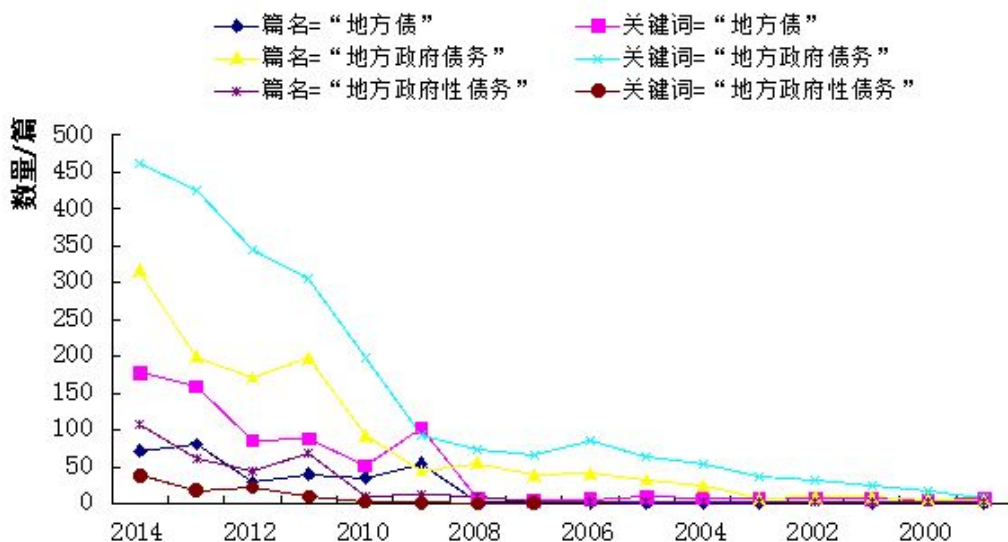


图 2.1: 1999-2014 年 CNKI 期刊论文分布情况

资料来源：中国学术期刊网络出版总库。

本文认为，用“地方债”或“地方政府债务”的称谓来描述我国地方政府性债务问题有失妥当。首先，按照《财政部代理发行 2014 年地方政府债券发行兑付办法》的定义，所谓“地方债”，是地方政府<sup>①</sup>作为债务人承担还本付息责任，财政部代为办理发行及还本付息等事务的可流通记账式债券。换句话说，在我国，“地方债”专指财政部代理地方发行的债券。根据审计局的审计，截止 2013 年 6 月，我国的“地方债”为 6146.28 亿，仅占地方政府性债务总额的 3.44%。按

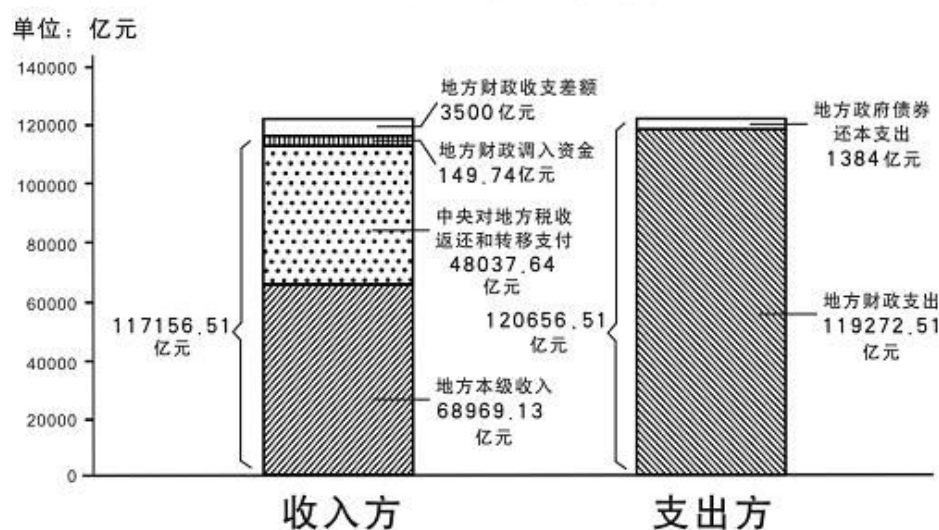
<sup>①</sup> 此处特指省、自治区、直辖市和计划单列市人民政府。

照上述定义，“地方债”等同于“地方政府债券”，但与“地方政府债务”却大不相同。很明显，“地方政府债务”的范围要大于“地方政府债券”的范围。但两者的相同之处在于，均将“地方政府”作为债务人（在法理上，债务人是债之关系中履行为或不为义务的一方，其不同于担保人）。相比之下，在“地方政府性债务”中，地方政府不仅仅是债务人，同时也是担保人以及负有救助责任的人。

赵全厚等（2011）对“地方政府性债务”这一概念作了系统阐述。他认为，在我国法律意义下的地方政府融资渠道非常有限，由此形成的债务规模与风险均是可控的。然而，法律法规之外的地方政府各类融资平台（非政府的企事业单位），无论是其经营决策还是其他经济活动均受到区域内地方政府的影响和控制，且大多数投资集中在政府公共财政运作的公益领域。因此，这些平台是以非政府的身份履行了政府的公共投资职能，是地方政府公共职能的“延伸链条”。所以，地方政府债务的范畴必须扩张为“地方政府性债务”。

综上所述，本文认为“地方政府性债务”一词更能揭示中国地方政府债务问题的内涵，而且避免了与相关概念发生混淆。

此外，值得一提的是，在很多实证研究中，由于地方政府性债务数据较少，很多学者以地方政府本级财政收支差作为地方政府性债务的替代数据进行研究。本文认为，两者之间不具有任何替代性。因为地方本级政府财政收支差是预算内的数据，而地方政府性债务是预算外数据，两者之间不存在关联关系。以 2013 年为例，地方政府预算内的收支情况如下图：





Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库